

## Tilburg University

### Fiscale rechtshandhaving en compliance

Gribnau, J.L.M.

*Published in:*  
Rijkersbundel

*Publication date:*  
2013

*Document Version*  
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Gribnau, J. L. M. (2013). Fiscale rechtshandhaving en compliance: de noodzaak van multidisciplinair onderzoek. In J. A. G. van der Geld, & I. J. F. A. van Vijfeijken (Eds.), *Rijkersbundel* (pp. 121-150). Kluwer.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## 1 Inleiding

Belastingheffing kost geld. Belastingen zijn immers een betaling door belastingplichtigen aan de schatkist. Maar het gaat niet alleen om de belastingschuld; daarnaast legt de wet tal van bijkomende verplichtingen op de schouders van burgers en bedrijven. Het voldoen aan die verplichtingen brengt voor hen de nodige kosten met zich mee (*compliance*-kosten). Maar ook met de handhaving van fiscale verplichtingen door de overheid zijn kosten gemoeid. De belastingdienst die de belastingwet uitvoert kost immers het nodige geld – waarbij nog wordt afgezien van de kosten van de rechterlijke macht die deze fiscale rechtshandhaving controleert. Tegenover *compliance*-kosten staan uitvoeringskosten. Het ligt dan voor de hand het duo fiscale handhaving en naleving te benaderen vanuit een economisch perspectief – als een kosten-batenanalyse. In deze bijdrage ga ik in op enige vooronderstellingen van de (neo-)klassieke economische theorie die ook wordt toegepast op het *compliance*-vraagstuk. Deze analyse maakt de behoefte duidelijk aan een meer gedragswetenschappelijke benadering, zoals die de laatste jaren ook is opgekomen binnen de economische theorievorming. Deze *behavioral economics* is gebaseerd op stevige kritiek op de vooronderstellingen van de (neo-)klassieke economische theorie. Ik ga hier in op een aantal kritiekpunten om de noodzaak van het incorporeren van gedragswetenschappelijke kennis aan te tonen. Dat betekent dat gebruik van kennis en inzichten uit de gedragswetenschappen een beter zicht zullen bieden op een aantal aspecten van fiscale rechtshandhaving en *compliance*.

Op die kennis en inzichten uit de gedragswetenschappen, breder sociale wetenschappen, en hun toepassing, ga ik hier niet uitvoerig in. Ik wil hier enkel de noodzaak aantonen van een multidisciplinaire aanpak van fiscale rechtshandhaving, waarbij een juridische, een economische en een sociaalwetenschappelijke benadering worden gecombineerd.

De volgorde van behandeling is als volgt. Allereerst onderzoek ik de twee kanten van dezelfde medaille, het bestaan van rechtsnormen en –plichten, dat wil zeggen rechtshandhaving en *compliance*. Vervolgens ga ik kort in op de aard van de verplichtingen van de belastingplichtige. Daarna presenteer ik de klassieke economische benadering van rechtshandhaving en onderzoek ik de verschillende premissen die daaraan ten grondslag liggen. Dat onderzoek zal uitwijzen dat deze invalshoek niet zaligmakend is en zal moeten worden aangevuld met andere wetenschappelijke benaderingen. Met name de sociale wetenschappen leveren onontbeerlijke inzichten. Tevens zal blijken dat daarbij de juridische invalshoek vanwege zijn normatieve karakter niet mag worden verwaarloosd. Legitimiteit van fiscale rechtshandhaving is een *conditio sine qua non* - ook een belangrijke factor in het kader van de naleving van fiscale rechtsplichten.

## 2. Rechtshandhaving

De rechtsstaat beoogt de burger te beschermen tegen machtsuitoefening door de overheid en andere burgers. Maar de rechtsstaat houdt ook de verplichting in te verzekeren dat in de interactie ‘van overheid en burgers en van burgers onderling het recht tot gelding komt, en zo nodig effectief wordt gehandhaafd.’<sup>1</sup> In *fiscalibus* heeft de belastingdienst hier een belangrijke taak. De belastingdienst dient het recht toe te passen en dit te handhaven. Wat is dat, rechtshandhaving? Traditioneel wordt handhaving gezien als het toezien op de naleving van wettelijke voorschriften en het bestraffen van handelingen die in strijd zijn met wettelijke voorschriften.<sup>2</sup> Tegenwoordig wordt

---

\* Hoogleraar Methodologie van het belastingrecht aan het Fiscaal Instituut Tilburg, Tilburg University; Hoogleraar Kwaliteit van fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden; J.L.M.Gribnau@tilburguniversity.edu.

<sup>1</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Rechtshandhaving*, Rapport aan de regering 35, Den Haag: Staatsuitgeverij 1988, p. 20 (cursivering in origineel weggelaten).

<sup>2</sup> R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010, p. 941. Vgl. p. 663: ‘bestuursrechtelijke handhaving’ is het ‘zorg dragen, door bestuursorganen dat rechtsregels worden nageleefd.’

handhaving ruimer gedefinieerd: 'elke handeling die er op gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen.'<sup>3</sup> In deze modernere definitie beslaat handhaving dus het gehele overheidsoptreden dat gericht is op het tot gelding brengen van de wettelijke voorschriften. Rechtshandhaving is dan 'veel meer dan het direct of indirect afdwingen van naleving door middel van sancties.'<sup>4</sup> Tegenover of naast een repressieve aanpak staat dan bijvoorbeeld een *compliance strategy*, onder het motto 'voorkomen (overreding) is beter dan genezen (sancties).' Overheidshandelingen zoals voorlichting en afspraken passen in deze ruime definitie van handhaving – die overigens niet zonder controle kan.

Handhaving kan echter niet alleen zijn gebaseerd op een dergelijke *compliance strategy*, maar ook op een repressieve *deterrence strategy*, waarin 'afschrikken' centraal staat. Repressie is afschrikking door hard te straffen – in de veronderstelling dat op die manier naleving wordt bevorderd. Deze afschrikking focust op sancties. Dit repressieve perspectief op handhaven is gericht op het in het gareel houden van de burgers door (dwingende) strafrechtelijke of bestuurlijke sancties.

Bij de belastingdienst zien we de moderne visie op rechtshandhaving. Daarbij worden verschillende handhavingsinstrumenten gebruikt. Daaronder vallen 'preventieve instrumenten' zoals voorlichting, dienstverlening en afspraken die bij uitstek passen in de ruime definitie van handhaving – die overigens niet zonder controle kan.<sup>5</sup> Naast controles behelst de 'harde aanpak' instrumenten zoals boetes, invordering en opsporingsacties. De belastingdienst hanteert een 'handhavingsregie' om te bepalen welk handhavingsinstrument het best bij een individuele belastingplichtige past.

### 3 Compliance

Het voordeel van de moderne visie op rechtshandhaving is dat het belang van stimuleren van normconform gedrag uitdrukkelijk in het vizier komt. Dat is van het grootste belang want de overheid is afhankelijk van haar burgers. Als burgers niet massaal zouden meewerken komt er zo goed als niets van de (rechts)handhaving terecht. Repressief reageren met (harde) sancties klinkt mooi, maar is een buitengewoon kostbare zaak. In de realiteit heeft de overheid eenvoudigweg onvoldoende capaciteit om naleving af te dwingen met harde straffen als burgers er massaal de brui aan geven. Repressief reageren kan enkel in een relatief beperkt aantal situaties – tenzij men in een politiestaat leeft, maar dan nog. Normconform gedrag actief stimuleren is daarom van het grootste belang. Handhaving in de brede zin van het woord betreft dan de naleving van wettelijke voorschriften, of beter de naleving van rechtsnormen. Het gaat dus om recht en dat is afgeleid van gerechtigheid. Dat lijkt zich op het eerste gezicht al slecht te verdragen met een repressieve *deterrence strategy* als enig uitgangspunt van rechtshandhaving. Bij de klassieke jurist Ulpianus lezen we dat volgens Celsus 'recht is de kunde van wat goed en billijk is.' Juristen beoefenen daarom 'de gerechtigheid en verkondigen de kennis van wat goed en billijk is.'<sup>6</sup> Het zal duidelijk zijn dat een monomaan denken vanuit repressie en afschrikking op (zeer) gespannen voet staan met het voor het recht leidende ideaal van billijkheid.

Het doel van rechtshandhaving in ruime zin is *compliance*.<sup>7</sup> Zojuist zagen we dat het begrip '*compliance*' een houding of gedrag kan aanduiden. In het kader van rechtshandhaving gaat het dan om een houding of gedrag

<sup>3</sup> F.C.M.A. Michiels, 'Handhaving, normstelling en verantwoordelijkheid', in *Handhaving van het bestuursrecht*: preadvies VAR 1995, VAR-reeks nr. 114, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1995, p. 12.

<sup>4</sup> Michiels 1995, p. 13. Zie uitvoeriger J.L.M. Gribnau, 'De belastingrechter in een veranderende trias politica', in J.P. Boer (red.), *Kwaliteit van belastingrechtspraak*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, paragraaf 3.2.

<sup>5</sup> Vgl. over controle (ook in relatie tot, controleerbaarheid en uitvoerbaarheid). *Veranderende aangrijpingspunten voor de belastingheffing (VAB)*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 213, Deventer: Kluwer 2000, p. 112 e.v.

<sup>6</sup> J.E. Spruit e.a. (red.), *Corpus iuris civilis. Tekst en vertaling, II: Digesten deel I-10*, Zutphen / 's-Gravenhage: Walburg Pers / SDU 1994, p. 88.

<sup>7</sup> Compliance kan ook soms ook meer specifiek tijdelijke, door een specifieke prikkel opgewekte naleving betekenen. Daartegenover staat dan 'conversion': duurzame gedragsverandering waarbij niet steeds een directe prikkel nodig is. 'Slechts vluchtige' compliance is mogelijk goedkoper en daarnaast is tijdelijke naleving vaak voldoende omdat mensen daarna langere tijd dat spoor blijven volgen. Tijdelijke gedragsverandering kan ook de aanzet zijn tot duurzame gedragsverandering, omdat zij ook van invloed blijkt op het zelfbeeld van mensen. Hoe mensen

tegenover een norm.<sup>8</sup> De burger toont zich inschikkelijk, meegaand of gehoorzaam ten opzichte van de rechtsnorm en hij gedraagt zich conform de rechtsnorm; hij leeft die feitelijk na. Naleving is hier het gedragsaspect. Maar de houding van inschikkelijkheid etc. hoeft niet tot normconform gedrag te leiden. De burger kan bereid zijn om normconform te handelen, maar kan door onkunde of een vergissing fouten maken en dus feitelijk zich in strijd met de norm gedragen. Dat kan overigens ook *overcompliance* zijn; dus het teveel belasting betalen.<sup>9</sup> Het begrip '*compliance*' herbergt dus een bepaalde dubbelzinnigheid.<sup>10</sup> Deze zien we terug in de visie van de belastingdienst op *compliance*. Daar wordt *compliance* zowel opgevat als de bereidheid van burgers en bedrijven om te voldoen aan hun fiscale verplichtingen als het feitelijk voldoen aan deze verplichtingen.<sup>11</sup> De Belastingdienst omschrijft *compliance* namelijk in eerste instantie als volgt: 'Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen aan de Belastingdienst na te komen.'<sup>12</sup> Vervolgens wordt in het Beheersverslag 2011 opgemerkt: 'Compliance blijkt niet alleen uit naleving van wettelijke verplichtingen. Compliance blijkt ook uit de houding van burgers tegenover de Belastingdienst.' Hier wordt dus naadloos overgegaan van houding (intentie) naar feitelijk gedrag en weer naar houding. Een paar pagina's later wordt *compliance* weer als feitelijk gedrag opgevat, namelijk 'in termen van correcte registratie van belastingplichtigen, juiste en volledige aangifte, tijdig doen van aangifte en tijdige betaling door belastingplichtigen.'<sup>13</sup> Hoewel dit wat verwarrend is, maakt het ook duidelijk dat de belastingdienst *compliance* niet reduceert tot (normconform) gedrag.<sup>14</sup> De intentie zich op een manier te willen gedragen, de houding tegenover belasting betalen wordt ook van belang geacht. Terecht. Deze bereidheid van burgers en bedrijven om te voldoen aan hun fiscale verplichtingen is evident van belang voor hun feitelijk gedrag.<sup>15</sup> Als deze bereidheid tot naleving hoog is, hoeft de belastingdienst minder energie te steken in het afdwingen van naleving door middel van sancties (de klassieke handhaving). Het stimuleren van deze bereidheid tot naleving loont dus.<sup>16</sup>

#### 4. Verplichtingen

---

dan over zichzelf (gaan) denken, beïnvloedt vervolgens weer hun gedragingen. Zie P. Jonkers, 'Inzicht in gedrag voorwaarde voor goede wetgeving', *RegelMaat* 2013 (28), p. 14.

<sup>8</sup> Vgl. D. McBarnet, 'When Compliance is not the Solution but the Problem: From Changes in Law to Changes in Attitude', in V. Braithwaite (ed.), *Taxing Democracy, Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Aldershot/Burlington: Ashgate 2003, p. 229 e.v.

<sup>9</sup> Vgl. M. McKerchar, 'Tax Complexity and its Impact on Tax Compliance and Tax Administration in Australia', *Proceedings of the 2007 IRS Research Conference / The IRS Research Bulletin*, <[www.irs.gov/pub/irs-soi/07resconfmckerchar.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-soi/07resconfmckerchar.pdf)>, p. 192 o.v.n een eerder artikel van haar hand.

<sup>10</sup> Vgl. J. van Erp, 'Motieven voor naleving: recente gedragswetenschappelijke inzichten', in T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Recht realiseren*, Deventer: Kluwer 2005, p. 16.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2010-2011, 31 066 nr. 98, Doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst, Directoraat Generaal Belastingdienst. De Belastingdienst spreekt van compliance, maar doelt in feite op 'voluntary compliance', zoals het in de internationale wetenschappelijke literatuur wordt genoemd. Dit begrip beperkt (fiscale) compliance niet tot het fiscale gedrag, maar omvat ook de houding (de bereidheid) die aan dat gedrag ten grondslag ligt. Zie (uitvoerig) A.K.J.M. van Steenbergen, *Legitimiteit en fiscale rechtshandhaving: Juridische en sociaalwetenschappelijke aspecten*, diss. Tilburg, Utrecht: Belastingdienst 2013, paragraaf 6.2.

<sup>12</sup> Belastingdienst, *Beheersverslag 2011*, Den Haag: Belastingdienst, 2012, p. 7. Daaraan wordt toegevoegd: 'De Belastingdienst bevordert de compliance in de eerste plaats door goede voorlichting en dienstverlening aan burgers en bedrijven. Daarnaast houdt de Belastingdienst toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen en dwingt die naleving desnoods af.'

<sup>13</sup> Belastingdienst, *Beheersverslag 2011*, Den Haag: Belastingdienst 2012, p. 20. Vgl. Belastingdienst, *Bedrijfsplan Belastingdienst 2008-2012*, Den Haag: Belastingdienst 2008, p. 10: 'Er is sprake van compliance als burgers en bedrijven relevante feiten juist, tijdig en volledig opgeven en tijdig en het juiste bedrag betalen.'

<sup>14</sup> Grote ondernemingen zien 'compliance' niet enkel als de nakoming van wettelijke verplichtingen, maar ook als 'de naleving van interne normen en regels'; H. Rijsbergen, T. Schmit & H. van Wezep, 'Toezicht op basis van vertrouwen. De Belastingdienst als stakeholder in grote ondernemingen', in R. Kamerling & R. Kramer (red.), *Tax Assurance Essays I; Verkenningen van een nieuw vakgebied*, Breukelen: Nyenrode Tax Academy Press 2007, p. 20. W. Huisman, 'Naleving van regels door bedrijven', in Barkhuysen, Den Ouden & Polak 2005, p. 36, wijst er op dat 'in de bedrijfspraktijk' er juist vaak 'de bedrijfsinterne zorg voor de naleving' mee wordt bedoeld.

<sup>15</sup> Ik laat deze dubbelzinnigheid daarom voor wat die is.

<sup>16</sup> Zie hierna (paragraaf 12) over een coöperatief (synergistisch) klimaat tussen Belastingdienst en belastingplichtigen.

Handhaving in de brede zin van het woord betreft de naleving van wettelijke voorschriften, of beter de naleving van rechtsnormen. Het spiegelbeeld van handhaving, is naleving. Dit is de kant van de burger; het gaat om zijn bereidheid en feitelijk gedrag. Handhaving door bestuursorganen is gericht op *compliance* door burgers, ondernemingen en andere organisaties.<sup>17</sup> *Compliance* betreft de naleving van rechtsnormen die belastingplichtigen verplichtingen opleggen. Om welke verplichtingen gaat het dan?

Kern van de belastingheffing is uiteraard de vaststelling en de betaling van de belastingschuld. De belangrijkste verplichting is derhalve de betaling van de vastgestelde belastingschuld, de (formele) betalingsverplichting. Maar ten behoeve van de vaststelling en de betaling van de belastingschuld is er nog een aantal andere verplichtingen – vaak ook ten behoeve van derden ('herendiensten'). Deze meewerk- en informatieplichten zijn wettelijk verankerd.<sup>18</sup> De belastingplichtige die tekort schiet in zijn verplichtingen loopt het risico van (financiële) sancties, zoals boeten en de 'omkering' (beter: verschuiving en verzwaring) van de bewijslast. Deze sancties moeten dus de nakoming van de fiscale verplichtingen door de belastingplichtige stimuleren.

Deze verplichtingen zijn vaak tijdrovend en kostbaar.<sup>19</sup> Dat geldt zeker voor ondernemers en werkgevers die tal van fiscale herendiensten moeten verrichten. Zij hebben vele administratieve verplichtingen op het terrein van de belastingwetgeving waarbij zij in feite een onbezoldigd verlengstuk van de belastingdienst zijn. Deze administratieve verplichtingen betreffen de inhouding en afdracht door werkgevers van loonheffing en werknemersverzekeringen.<sup>20</sup>

Maar denk ook aan de omzetbelasting, accijnzen, milieuheffingen en bijzondere verbruiksbelastingen die ondernemers aan hun afnemers in rekening brengen en vervolgens voldoen aan de fiscus.<sup>21</sup> Hieraan zijn uiteraard de nodige kosten verbonden. Zij komen bovenop de belasting die belastingplichtigen (moeten) betalen.<sup>22</sup>

De kosten van administratieve verplichtingen zijn onderdeel van de *compliance*-kosten, dit zijn de kosten van de arbeid(stijd) die wordt gespendeerd aan fiscale handelingen, de kosten van deskundigheid in verband met deze handelingen en incidentele uitgaven (ICT-kosten, reiskosten etc.).<sup>23</sup> Hier vallen dus ook onder de kosten van *tax planning*, van het reageren op veranderingen in het belastingrecht en van het begrijpen van fiscale verplichtingen om te zien of ze relevant zijn.<sup>24</sup> De *compliance*-kosten kunnen zeer ruim worden opgevat, zodat er ook *psychological costs* onder vallen. 'Taxpayers suffer stress, anxiety and frustration as a result of attempting to comply with their tax obligations.'<sup>25</sup> Goede dienstverlening door de Belastingdienst kan deze 'psychische kosten' mitigeren; zij het dat het invullen van een belastingaangifte voor bepaalde groepen belastingplichtigen altijd wel een aanzienlijke mentale belasting zal blijven – denk aan laag opgeleide, weinig assertieve belastingplichtigen. Dit

<sup>17</sup> Daar vallen ook andere overheidsorganisaties onder zoals gemeenten. Dat dit in fiscalibus niet zonder belang is, laat de bestrijding van het gebruik door gemeenten van btw-constructies zien; zie M.M.W.D. Merx, 'Misbruik van recht in de btw: einde voor btw besparende modellen?', *TFO* 2013/125, p. 60 e.v. Dit lijkt op interbestuurlijk toezicht maar is het niet omdat het niet gaat om handhaving die uitsluitend gericht is op andere bestuursoragen; zie Schlössels & Zijlstra 2010, p. 663.

<sup>18</sup> Zie artt. 6 e.v. AWR en 47 e.v. WAR.

<sup>19</sup> Vgl. *Doing Business 2008 Netherlands: A Project Benchmarking the Regulatory Cost of Doing Business in 178 Economies*, Doing Business Project, World Bank Group, Washington: World Bank, 2007, p. 35 e.v. en *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, <[www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)>, p. 184 (geraadpleegd 29 april 2013). Zie over de kosten baten-analyse van regels, waaronder de kosten en inspanningen gemoeid met handhaving ('compliance costs' en 'enforcement costs') en toezicht, W.J.M. Voermans, 'Metten is weten: de meetbaarheid van regelgeving', in *Merkbaar minder regeldruk*, Den Haag: Actal, 2013, p. 116.

<sup>20</sup> J. Shaw, J. Slemrod and J. Whiting, 'Administration and Compliance', in *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Edited by Institute for Fiscal Studies (IFS), Oxford: Oxford University Press 2010, p. 1323 e.v. Zij merken op dat hier nog te zeer de focus is gericht op ondernemingen in plaats van op alle belastingplichtigen.

<sup>21</sup> Vgl. J.L.M. Gribnau, 'Wat maakt u zo bijzonder? Herendiensten en rechterlijk overgangsrecht. Een prelude', *WFR* 2007/6736.

<sup>22</sup> Belastingen, zoals milieuheffingen, kunnen ook zelf maatschappelijke kosten van economische activiteiten tot uitdrukking brengen; C.A. de Kam, *Belastingrecht in hoofdlijnen*, Deventer: Kluwer 2012, p. 25.

<sup>23</sup> C. Evans, 'T Annex One: Taxation Compliance and Administrative Costs: An Overview', in M. Lang e.o. (ed.), *Compliance Costs for Companies in an Enlarged European Community*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2008, p. 451.

<sup>24</sup> Shaw, Slemrod & Whiting 2010, p. 1333-1134. Zij merken op dat hier nog te zeer de focus is gericht op ondernemingen in plaats van op alle belastingplichtigen.

<sup>25</sup> Evans 2008, p. 451. Vgl. R. Woellner e.a., 'Identifying the Psychological Costs of Tax Compliance', in R. Fisher & M. Walpole (eds.), *Global Challenges in Tax Administration*, Birmingham: Fiscal Publications, 2005, p. 288 e.v.



voorbeeld laat zien dat men niet alleen oog moet hebben voor de *compliance*-kosten van ondernemingen, maar ook voor die van particuliere belastingplichtigen.<sup>26</sup> Verdere differentiatie binnen deze beide groepen is zeker zinvol. Naar de *compliance*-kosten van bepaalde belastingen wordt overigens internationaal veel onderzoek gedaan.<sup>27</sup> Het zal niet verwonderen dat in dit kader ook de *compliance*-kosten die worden veroorzaakt door de complexiteit van het belastingrecht worden onderzocht.<sup>28</sup>

Hier zien we dat het functioneren van de belastingadministratie invloed heeft op de *compliance*-kosten van belastingplichtigen. Veelvuldige wetwijzigingen en de resulterende complexiteit belemmeren het soepel functioneren van de belastingadministratie en dat heeft weer gevolgen voor haar contacten met de belastingplichtigen.<sup>29</sup> Regelingen dienen bovendien niet primair vanuit het perspectief van vermindering van de uitvoeringskosten door de belastingdienst te zijn geschreven ten koste van de aandacht voor de *compliance*-kosten.<sup>30</sup> Een deskundige en goed functionerende belastingdienst levert hier aanzienlijke voordeel op voor belastingplichtigen. Ondeskundige ambtenaren die fouten maken en die weer moeten herstellen, of ambtenaren met een 'regel is regel'-houding<sup>31</sup> die niet meedenken over de minst belastende wijze van uitvoering van de belastingwet verhogen onnodig de *compliance*-kosten van belastingplichtigen. Hetzelfde geldt voor een belastingadministratie die permanent wordt geplaagd door bezuinigingen en dus onderbezet is.<sup>32</sup>

Kosten gaan ten laste van de (bruto-)opbrengsten. Kostenoverwegingen zouden daarom belastingplichtigen kunnen verleiden tot de niet-naleving van administratieve en andere fiscale verplichtingen – ondanks de mogelijke aanwezige bereidheid tot naleving. Dit kostenaspect is het aangrijpingspunt voor de economische benadering die ik nu zal behandelen.

## 5. De economische benadering

Belastingen, als financiële bijdrage aan de schatkist, kunnen als kosten voor de belastingplichtige worden beschouwd; zeker bedrijven zien belastingen al gauw als kostenpost. Men zou kunnen stellen dat 'tax revenue [, a transfer from individual to government,] serves to reduce the taxpayer's purchasing power relative to what it would have been without tax.'<sup>33</sup> Een dergelijke uitspraak miskent echter volledig dat zonder belastingen de staat niet over de noodzakelijke financiële middelen zou beschikken om maatschappij en markt te ondersteunen.<sup>34</sup> Zonder staat is er überhaupt geen *purchasing power*. Hier wordt dus een valse dichotomie tussen staat en individu gecreëerd; de belastingplichtige wordt opgevat als een atomistisch zelfgenoegzaam individu. Dat zijn mensen niet. Belastingen kunnen dus beter als indirecte kosten worden beschouwd die nodig zijn om te kunnen verdienen of renderen. Naast

<sup>26</sup> Zie voor het Verenigd Koninkrijk: 'In the 2011 Budget the Government announced that HMRC's existing administrative burden reduction targets would be expanded to include wider taxpayer compliance costs'; Treasury Committee Administration and effectiveness of HMRC, *Government Response to the Sixteenth Report from the Committee Eighth Special Report of Session, 2010–12*, p. 2; <<<http://www.parliament.uk>>; geraadpleegd 20 november 2012.

<sup>27</sup> Vgl. B. Tran-Nam & J. Glover, 'The Compliance Costs of the GST to Small Business: Some Preliminary Results on a Case Study Approach', in Fisher & Walpole 2005, p. 288 e.v.

<sup>28</sup> M. Walpole & C. Evans (eds.), *Tax Administration: Safe Harbours and New Horizons*, Birmingham: Fiscal Publications, z.j. [2009], p. 277-401: 'Part III Complexity and Compliance Costs Issues.'

<sup>29</sup> Zie KPMG report, *Administrative Burdens-HMRC Measurement Project*, 2006, p. 6.

<sup>30</sup> Zie de kritiek op de werkkostenregeling van M.L. Kawka, 'De werkkostenregeling: Klaar voor de start? Af!', *WFR* 2010/6881, p. 1433 e.v. en C.W.M. van Ballegooijen & F.M. Werger, 'Enkele belangrijke knelpunten in de werkkostenregeling (I)', *WFR* 2013/6992, p. 324 e.v. en deel II, *WFR* 2013/6993, p. 352 e.v. Er zijn ook kamervragen daarover gesteld; zie Brief Staatssecretaris van Financiën van 21 maart 2013, nr. DB/2013/241 M (reactie op vragen naar aanleiding van evaluatie werkkostenregeling; *V-N* 2013/16.10 (p. 55).

<sup>31</sup> Zie over de ervaring van intimidatiegedrag jegens ondernemers: 'Mijn onbegrijpelijke overheid: Verslag van de Nationale ombudsman over 2012', *Kamerstukken II* 2012/13, 33 539, nr. 2, p. 10.

<sup>32</sup> Treasury Committee Administration and effectiveness of HMRC 2010–12, p. 8.

<sup>33</sup> Shaw, Slemrod & Whiting 2010, p. 1105.

<sup>34</sup> Vgl. S. Holmes & C. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York/London: Norton, 1999, p. 69: 'Governments not only have to lay the essential legislative and administrative foundations for a functioning market economy, they can also act to make market systems more productive.' Vgl. M.A. Martinez, *The Myth of the Free Market: The Role of the State in a Capitalist Economy*, Sterling: Kumarian Press 2009, p. 175: 'Economic institutions were built to facilitate cooperation, but they had their roots in satisfying political and security needs. [T]he very visible hands of Western governments were behind both economic integration and sustained prosperity around the globe.'

belastingen zijn er als gezegd ook *compliance*-kosten. Wat is de houding van de belastingplichtige tegenover deze kosten? In welke mate komt hij zijn diverse fiscale verplichtingen na, gegeven dat het in het algemeen om serieuze kosten gaat?

Wat lezen we hierover in de 'Mirrlees Review', de befaamde evaluatie van het belastingstelsel van het Verenigd Koninkrijk? In deze evaluatie overheerst de economische invalshoek. Wat direct opvalt is dat *a bout portant* 'the canonical economic model of tax evasion' (het *deterrence* model) als standaardmodel wordt gepresenteerd.<sup>35</sup> Dit model is gebaseerd op een artikel van Allingham en Sandmo waaraan bepaalde gedragsvooronderstellingen ten grondslag liggen. Het model gaat uit van een nutsmaximaliserende belastingplichtige die afhankelijk van zijn risico-preferentie een kansberekening maakt of en hoeveel inkomen hij niet zal aangeven.<sup>36</sup> Zijn door eigenbelang gedreven gedrag wordt dus bepaald door zijn risico-preferentie en de waarschijnlijkheid van straf en de hoogte van de straf (boete), zo is hier het uitgangspunt. Niet-naleving van fiscale plichten wordt gezien als het gedrag van een gokker; dit is het *taxpayer as a gambler model* (TAG model).<sup>37</sup> De gok betreft de kosten en waarschijnlijkheid van een sanctie waarbij het uitgangspunt van deze calculerende belastingplichtige 'negatief' is: wat zijn de verwachte kosten van het overtreden van de belastingwet? Wat zijn de opbrengsten van de ontduiking afgezet tegen de kosten van het gepakt worden? De gok betreft immers de niet-naleving. Rechtsregels en de daaruit voortvloeiende verplichtingen worden hier dus gemodelleerd als 'prijskaartjes die aan bepaalde gedragingen hangen'.<sup>38</sup>

In de 'Mirrlees Review' lezen we dan dat de overheid zo hoog mogelijke sancties zal vaststellen om belastingontduiking te voorkomen. Door hoge kosten aan belastingontduiking te verbinden wordt het gedrag van belastingplichtigen in positieve zin beïnvloed, zo is de gedachte. Door hen informatie over deze hoge kosten te geven, zullen zij zich conform de rechtsnorm gaan gedragen.

Kortom, naleving is voor de burger dus een eenvoudige afweging van kosten en baten. De overheid weet dan welke rekensom de burger maakt en kan aldus voorspellen of regels zullen worden nageleefd. De overheid dient haar handhavingsbeleid zodanig vorm te geven dat de kosten baten-analyse van de burger ten faveure van naleving uitvalt.

Deze ideeën steunen op het werk van de econoom Gary S. Becker. Maar diens uitgangspunten zijn aan kritiek onderhevig. De Nobelprijswinnaar voor economie breidde het terrein van de economische wetenschap uit naar aspecten van het menselijk gedrag dat voorheen door andere sociaalwetenschappelijke disciplines werd bestudeerd, zoals sociologie, demografie en criminologie. Het menselijk gedrag zou alleen beter kunnen worden verklaard als het nut van hun keuzes in economische modellen zou worden gegoten. Hier speelt de idee van de mens als rationele *actor* een cruciale rol. 'The inviolable assumption of Becker's thinking is the principle of rational choice.'<sup>39</sup> Wat moeten we hiervan denken?

## 6 'Rational actor' en homo economicus

### 6.1 De vooronderstellingen

Verklaringsmodellen zijn gebouwd op bepaalde vooronderstellingen. Zo ook de economische modellen, die vaak een sterk mathematische inslag kennen.<sup>40</sup> Een dergelijk model is een – gestileerde - poging de werkelijkheid te begrijpen, zoals Sedlacek terecht benadrukt. 'Even the most sophisticated mathematical model is, de facto, a story,

<sup>35</sup> Shaw, Slemrod & Whiting 2010, p. 1115. Enige nuance wordt aangebracht op p. 1117-1118.

<sup>36</sup> Zie M. Allingham & A. Sandmo, 'Income Tax Evasion: A theoretical Analysis', *Journal of Public Economics* 1 (1972), p. 323-328.

<sup>37</sup> F. Cowell, 'Carrots and Sticks in Enforcement', in H.J. Aaron & J. Slemrod (eds.), *The Crisis in Tax Administration*, Brookings Institution Press: Washington 2004, p. 231 e.v. Hij wijst er op dat in het model risico aversie is verondersteld bij particulieren en risico neutraliteit bij bedrijven (p. 247).

<sup>38</sup> R. van den Bergh, "'Law and economics" of "law without economics"? De toegevoegde waarde van de rechtseconomie', in B. Hessel e.a. (red.), *Het recht over de schutting. De rol van de jurist bij interdisciplinair onderzoek*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1997, p. 96.

<sup>39</sup> E.O. Wilson, *Consilience: The Unity of Science*, London: Abacus 1998, p. 224.

<sup>40</sup> Irving Fisher, een van de grondleggers van de moderne economische wetenschap, 'considered mathematics an ideal global currency that encourage trade in ideas.' Daarbij gold zijns inziens: 'Ideal suppositions are unavoidable in any science'; S. Nasar, *Grand Pursuit: The Story of Economic Genius*, London: Fourth Estate 2011, p. 151-152.

a parable, our effort to (rationally) grasp the world around us.<sup>41</sup> Dat verhaal in de vorm van een model gaat uiteindelijk over het goede leven (a 'good life'), voegt hij daaraan toe. Daarom is de economie, inclusief de modellen waar zij zich van bedient, een normatieve wetenschap. Hier gaat het dan om de bijdrage van een economisch model aan het recht. Beter recht draagt bij aan het mogelijk maken van dat goede leven, zowel van individuele mensen als hun samenleving. Meer specifiek is hier de vraag in welke mate een economisch model kan bijdragen aan een beter begrip van rechtshandhaving en aan een betere rechtshandhaving.

*Rational choice* is een model dat past binnen het (neo-)klassieke economische denken. Wat zijn de vooronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen? Ik zal ze hier eerst opsommen en ze daarna deels wat uitvoeriger bespreken. Bij een paar veronderstellingen plaats ik direct een korte kanttekening. Het is van belang deze vooronderstellingen te onderzoeken en te toetsen. Immers, voor wetenschap geldt 'that not only the pathways of scientific thought are determined by the presuppositions of the scientists but their goals are the testing and revisions of old presuppositions and the creation of new.'<sup>42</sup>

De eerste vooronderstelling is dat voorkeuren (preferenties) van mensen betrekking hebben op de uitkomst, dus op de hoeveelheid en kwantiteit van goederen die ze bezitten en consumeren – en dus niet op de sociale processen (sociale interactie) die hun economische mogelijkheden en kansen bepalen. Hierna, in paragraaf 12, zal blijken dat het belang van sociale processen, en meer in het bijzonder de interactie tussen belastingdienst en belastingplichtige, niet zonder meer terzijde kan worden geschoven.

Dit economische rationele-keuzemodel gaat daarnaast uit van de *homo economicus*. Deze domeinspecifieke invulling van het algemene begrip van een rationele individu is 'the primary concept of economic anthropology.'<sup>43</sup> In dit mensbeeld wordt voorondersteld dat mensen beslissen op basis van het verwachte nut, dat wil zeggen dat zij beslissen op grond van de kosten en baten voor henzelf (het primaat van de eigen opbrengsten), en daarbij kiezen zij de optie die maximaal resultaat oplevert.<sup>44</sup> Zijn voorkeuren en dus keuzes, zo is de vooronderstelling, worden gestuurd door de zorg om het eigenbelang en niet het belang van anderen.<sup>45</sup> De mens loopt dus de hele dag rationeel te calculeren wat de kosten en baten van zijn handelingsalternatieven zijn.<sup>46</sup>

De beoordeling van die keuzeopties gebeurt op grond van alle informatie die daarover beschikbaar is. Tevens wordt deze *rational actor* in staat geacht perfect onzekerheid in te calculeren (verschil in kansen van optreden van opties worden perfect verdisconteerd). In zijn huidige beslissingen anticipeert deze mens bovendien volstrekt rationeel op de toekomst, dat wil zeggen dat hij onzekerheid met betrekking tot lange termijn gebeurtenissen perfect weet te wegen. Bovendien worden preferenties statisch opgevat: zij veranderen niet – terwijl gedragsexperimenten juist laten zien dat persoonlijke voorkeuren beïnvloed worden door die van andere mensen (*social formation of preferences*).<sup>47</sup> Deze *homo economicus* zou dus stabiele voorkeuren hebben zodat hij zijn voorkeur niet verandert als een van de opties ineens heel verleidelijk wordt, bijvoorbeeld omdat anderen waar hij zich meer vergelijkt die optie kiezen. De overheid kan dus in dit model niet kiezen voor een strategie van verleiden zoals die in de boven gepresenteerde brede visie op handhaven past. Ik merk op dat in de praktijk mensen gebeurtenissen blijken te *framen* waarbij ze bepaalde

<sup>41</sup> T. Sedlacek, *Economics of Good and Evil: The Quest for Economic Meaning from Gilgamesh to Wall Street*, Oxford: Oxford University Press 2011, p. 6.

<sup>42</sup> G. Bateson, *Mind and Nature: A Necessary Unity*, London: Fontana 1985, p. 32.

<sup>43</sup> Sedlacek 2011, p. 14.

<sup>44</sup> Een verruiming van het kostenbegrip is overigens mogelijk, zodat het niet enkel gaat om een 'zuiver monetaire calculus'; vgl. Van den Bergh 1997, p. 96.

<sup>45</sup> A. Sen, 'Rational Fools', *Philosophy and Public Affairs* 6 (1977) 4, p. 329 betoogt dat het psychologische (en morele) motief van 'commitment' dat menselijk gedrag stuurt ertoe kan leiden dat een individu's persoonlijke keuze niet optimaal is gezien vanuit zijn persoonlijke welvaart. Betrokkenheid kan sterker dus sterker zijn dan de individuele rationele (welvaarts)preferentie – deze voorkeur wordt dus gerelativeerd. Deze constatering heeft overigens gevolgen voor een optimale allocatie van publieke goederen en dus voor belastingheffing (p. 330). Sens artikel analyseert de 'preselected assumptions which severely constrain the nature of the [economic] models' (p. 322). Sen biedt 'de aanzet tot een fysiologie, een aanval op de pathologische aspecten van de economische theorie'; zie M. Februari & M. Drenth, *Een pruik van paardenhaar & Over het lezen van een boek*, Amsterdam: Querido 2000, p. 27. De *homo economicus* wordt overigens door economen ook wel als een bewuste theoretische fictie gehanteerd (p. 29-31).

<sup>46</sup> De 'homo economicus' is ook de normatieve grondslag voor een vanuit economisch perspectief optimale belasting: de talentenbelasting. Zie over deze vrucht van Tinbergens denken de bijdrage van Dusarduijn & Wijtvliet aan deze bundel.

<sup>47</sup> S. Bowles & H. Gintis, 'Social Preferences, Homo Economicus, and Zoon Politikon', in R.E. Goodin & C. Tilly (eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford: Oxford University Press 2008, p. 172-173.



informatie naar de voorgrond halen en andere naar de achtergrond drukken.<sup>48</sup> De overheid kan gebruik maken van *framing*. Zij kan het gedrag van mensen sturen door hen een bepaald denkraam aan te reiken door een specifiek taalgebruik.<sup>49</sup> Keuzes kunnen ook worden *geframed* door procedures en gepresenteerde alternatieven.<sup>50</sup> Zo worden ook risico's (zoals de pakkans) anders gewaardeerd afhankelijk van de wijze waarop zij worden gepresenteerd.<sup>51</sup> Ook lijkt slimme framing het betalingsgedrag van belastingplichtigen te kunnen verbeteren, zo blijkt uit een Engels experiment met ondernemingen die een brief ontvingen over hun betalingachterstand. Het lijkt effectief 'to point out any gap between a taxpayer's belief that 'businesses should pay their taxes' and the fact that their own company currently owes tax.'<sup>52</sup>

Tot slot wordt voorondersteld dat emoties geen rol spelen. De rationele mens laat zijn gedrag alleen bepalen door de objectieve kansen van de verwachte kosten en opbrengsten. De bekende Engelse uitdrukking *penny-wise and pound-foolish* suggereert overigens dat de mens niet steeds overeenkomstig deze premisse rationeel handelt.<sup>53</sup> Emoties zijn echter ook belangrijke indicatoren van de waarde die we hechten aan mensen en dingen. Emoties kunnen dus rationale preferenties relativeren.<sup>54</sup>

## 6.2 Reductie tot nutsmaximalisatie

Deze gedragsvooronderstellingen omtrent (rationeel handelende) burgers liggen ten grondslag aan een economische modellering van handhaving, het TAG-model.<sup>55</sup> Maar wat gebeurt er als zij niet juist zijn en zo een te eenzijdig beeld van het menselijk gedrag presenteren? Een handhavingsbeleid dat gebaseerd is op deze aannames met betrekking belastingplichtigen en hun gedrag is dan gedoemd te falen. In het volgende zal ik daarom op een aantal van deze vooronderstellingen en een aantal verwante aspecten nader ingaan. Dan zal blijken dat de onderliggende (gedrags)vooronderstellingen in strijd zijn met de realiteit, zo blijkt uit empirisch onderzoek. Nu kan men natuurlijk stellen dat het niet om de juistheid van de vooronderstellingen gaat maar om de juistheid van de voorspellingen die op basis daarvan worden gedaan.<sup>56</sup> Een model is naar zijn aard een reductie van de werkelijkheid, en de vooronderstellingen die daarbij worden gehanteerd dragen daaraan bij. Het alternatief is de hele wereld in een model te incorporeren maar dan resulteert de hele wereld en geen model. Maar het hoeft geen betoog dat (teveel) onjuiste vooronderstellingen een zodanig gestileerd model opleveren dat de voorspellende waarde daar serieus onder lijdt. De kritiek vanuit een gedragswetenschappelijke hoek biedt dan ook een aanzet voor een aanvulling van de (neo-klassieke) economische benadering zodat een ander, meer realistisch, handhavingsmodel kan worden ontwikkeld. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij *behavioral law and*

<sup>48</sup> G. Rijnja, E. Seydel & J. Zuure, 'Communiceren vanuit de context: naar effectievere overheidscommunicatie', in W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press p. 190.

<sup>49</sup> Burgers geven bijvoorbeeld geld dat ze volledig vrij kunnen besteden anders uit, afhankelijk van het etiket dat erop wordt geplakt: 'loon', 'belastingteruggave', 'bonus', 'kinderbijslag' of 'vakantiegeld'; Jonkers 2013, p. 12.

<sup>50</sup> Vgl. J. De Coninck, 'Behavioural Economics and Legal Research', in M. Van Hoecke (ed.), *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*, Oxford/Portland: Hart Publishing, 2011, p. 260.

<sup>51</sup> Vgl. Cowell 2004, p. 239-240.

<sup>52</sup> Framing is precisiewerk. 'Interestingly, what seems to be less effective is to refer to a gap between the beliefs of a company itself and the fact that it owes tax'; Cabinet Office and Behavioural Insights Team, *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, 2012, <<https://www.gov.uk/government/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper>>, p. 34.

<sup>53</sup> Ik ga hier niet op in. Zie echter voor een eerste oriëntatie: E. van Dijk & M. Zeelenberg, 'De (ir)rationaliteit van de beslisser', in Tiemeijer, Thomas & Prast (red.) 2009, p. 38-40. Vgl. Sedlacek 2011, p. 206 [o.v.n. de filosoof David Hume]: '(Emotional) sentiment is stronger than (rational) calculus.' Gevoelens en emoties sturen namelijk het menselijk handelen. Rationaliteit is op zichzelf niet voldoende om de mens te motiveren tot een bepaalde gedrag. De rede kan onze preferenties niet ordenen. Dat betekent ook een relativisering van het nutsdenken.

<sup>54</sup> Zie Sen 1977, in voetnoot 45.

<sup>55</sup> De idee van calculerende homo economicus ligt ook ten grondslag aan het fiscaal instrumentalisme, hetgeen ten koste dreigt te gaan van de intrinsieke morele motivatie van belastingplichtigen; J.L.M. Gribnau & R. Hamers, 'Tax planning: spel met regels dat om ethisch houvast vraagt: I Regelgedreven interactie', *WFR* 2011/6893, p. 154-166.

<sup>56</sup> A. Paccès & L. Visscher, 'Law and Economics: Methodology', in B. van Klink & S. Taekema (eds.), *Law and Method: Interdisciplinary Research into Law*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, p. 88.

*economics*, dat juist gedragswetenschappelijk inzichten wil incorporeren. Doel hiervan is: 'to explore the implications of the actual (not hypothesized) human behavior for the law.'<sup>57</sup>

Terzijde merk ik op dat het veronderstelde streven naar nutsmaximalisering van de *homo economicus* goed past in het traditionele liberale mensbeeld. We kunnen dan ook spreken van een 'liberale' economische ethiek: elke mens heeft niet alleen preferenties maar hij heeft ook het 'recht om op vrije basis zijn preferenties te realiseren.'<sup>58</sup> Dit vertaalt zich in het liberaal-individualistische concept van burgerschap. Dit gaat uit van de calculerende burger wiens gedrag wordt bepaald door de berekening van de waarde die aan iets wordt gehecht en de kans op succes. De burger heeft dan ook slechts beperkte plichten en verantwoordelijkheden naar de staat toe.<sup>59</sup> Dat zou dan ook voor zijn fiscale plichten kunnen gelden, die in deze liberaal-individualistische visie bijvoorbeeld zuiver legalistisch zouden kunnen worden opgevat.

## 7 Recht als normatieve aanspraak

### 7.1 Legitieme rechtshandhaving

De economische benadering die een formule met daarin sancties en pakkans hanteert mist nog een belangrijk kenmerk van recht. Een dergelijke economische bestudering (en normering) van het recht reduceert een verschijnsel dat de doelen van *efficiency* en welvaartsmaximalisatie moet dienen. Dit speelt met name bij de conservatieve tak van de *law and economics movement* die ervan overtuigd is dat 'there exist no consensual or transcendent values such as equality or fairness that cannot be subsumed under the individual preferences that persons assert in their market behavior.'<sup>60</sup> Daarmee wordt miskend dat het recht een belangrijke morele dimensie heeft.<sup>61</sup> Het (morele) ideaal van rechtvaardigheid dat ten grondslag ligt aan het recht betekent overigens ook dat over juridische aanspraken niet kan worden geoordeeld enkel 'on the basis of linguistic analysis of authoritative texts or deference to existing political preferences and power relationships.'<sup>62</sup>

Door de normatieve dimensie die inherent is aan het recht hebben bovendien juridische verplichtingen een eigensoortig karakter. Beslissingen omtrent handhaving en nakoming zijn dus niet zonder meer vergelijkbaar met andersoortige beslissingen, zoals de keuze tussen een aankoop van appels of koekjes in een supermarkt. Het recht is een vorm van machtsuitoefening die aanspraak maakt op erkenning van degenen over wie macht wordt uitgeoefend. Recht is meer dan een bevel aan (belasting)onderdanen om zich op een bepaalde manier te gedragen. Een ordening zal enkel stabiel zijn als het gezag van de fiscale rechtshandhaver wordt erkend door de belastingplichtigen.<sup>63</sup> Recht wil legitiem zijn.

Deze eis van legitimiteit zit ook ingebakken in het concept rechtssubjectiviteit (of rechtsbevoegdheid). Het recht kent rechtssubjectiviteit toe aan mensen en samenwerkingsverbanden. Zij zijn als 'persoon voor het recht' drager van rechten en plichten.<sup>64</sup>

<sup>57</sup> C. Jolls, C.R. Sunstein & R. Thaler, 'A Behavioral Approach to Law and Economics', *Stanford Law Review*, 50 (1998) nr. 5, p. 1476. Zij vervolgen met de vraag: 'How do "real people" differ from homo economicus?'

<sup>58</sup> L. Bouckaert, 'Economie, politiek en ethiek', in J. Verstraeten & B. Pattyn (red.), *Ethiek en politiek. Liber Amicorum Mgr. Guido Maertens*, Groot-Bijgaarden: Scoop 1995, p. 324. Hij stelt overigens preferenties, als subjectieve verlangens, tegenover rechten en regels die normen 'uitdrukken die voor iedereen gelden, wat ook de subjectieve voorkeuren zijn.' Rechten leggen dus verplichtingen op aan allen terwijl preferenties dat niet doen.

<sup>59</sup> Vgl. F. Schram, *Burger en bestuur. Een introductie tot een complexe verhouding*, Brussel: Politeia, 2012, p. 45.

<sup>60</sup> [V. Blasi,] 'Introduction', in V. Blasi (ed.), *Law and Liberalism in the 1980s*, New York: Columbia University Press, 1991, p. x.

<sup>61</sup> Zie de bespreking van rechtseconomische inzichten in hfd. 7 van M.R.T. Pauwels, *Terugwerkende kracht van belastingwetgeving: gewikt en gewogen*, Amersfoort: Sdu Uitgevers 2009, p. 145 e.v. Hij betoogt terecht dat voor het recht geldt dat er meer is dan economische beginselen; er dient ook rekening te worden gehouden met rechtswaarden zoals rechtszekerheid.

<sup>62</sup> Blasi 1991, p. xi.

<sup>63</sup> Vgl. P. Ricoeur, 'The Fundamental Categories in Max Weber's Sociology', in P. Ricoeur, *Reflections on the Just*, Chicago / London: The University of Chicago Press 2007, p. 137.

<sup>64</sup> Zo wordt geabstraheerd van individuele kenmerken van mensen en feitelijk bestaande ongelijkheden. Het recht creëert op deze manier een artificiële gelijkheid: het recht behandelt individuen als waren zij gelijk. Vgl. J.L.M. Gribnau, *Rechtsbetrekking en rechtsbeginselen in het belastingrecht. Rechtstheoretische*

De categorie van rechtssubjectiviteit is zelf gestoeld op het ideaal van de morele autonomie van de mens.

‘Underlying the recognition of a human being as subject of rights is the moral idea of the capable human being, i.e., capable of speaking, of acting, of giving an account of him- or herself, of holding him- or herself responsible for his or her acts.’<sup>65</sup> Cruciaal is dus de erkenning van de mens niet als een automaat die reageert op prikkels, maar als moreel handelend wezen die recht heeft op respect. Dit geldt ook voor de rechtsbetrekking tussen inspecteur en belastingplichtige. Fiscale rechtshandhaving is dan in essentie een interactie tussen twee rechtssubjecten. Deze is gestoeld op hun morele autonomie. De uitoefening van bevoegdheden dient dan in overeenstemming te zijn met normen die deze autonomie respecteren, dus erkennen. Ook daarom moet het recht dat de handhaving reguleert legitiem zijn.

In het concept van rechtshandhaving zit dus de behoefte aan erkenning ‘ingebakken’; die is niet te reduceren tot een louter calculeren van sancties en pakkans.<sup>66</sup> Het gaat om een normatieve, een morele betekenis die aan handelen wordt gegeven. Dat geldt *a fortiori* ook voor fiscale rechtshandhaving. Ook hier geldt dat machtsuitoefening aan het recht wordt gebonden om deze handhaving te legitimeren. Daarmee vraagt deze machtsuitoefening impliciet om erkenning, zij wil immers legitiem zijn. Het handelen van de inspecteur jegens een belastingplichtige dient dus rechtmatig te zijn waarachter op een meer abstract niveau de erkenning van de rechtsorde door de belastingplichtige ligt. Dwang of geweld, dus door het recht genormeerd handelen, volstaat niet in de rechtsstaat zo is de gedachte. De na te streven erkenning door de belastingplichtige is een positieve waarde. De burger dient als het ware ‘ja’ te zeggen tegen de (belasting)rechtsorde. Dat is een andere, normatieve, invalshoek dan de negatieve economische benadering die enkel geïnteresseerd is in de prijs van het overtreden van de rechtsnorm. Economisch efficiënt handhaven is derhalve alleen een doelstelling voor de overheid voor zover dat binnen de grenzen van het recht geschiedt.

Die erkenning van de rechtsorde dient steeds weer opnieuw te worden bevestigd en dat betekent dat elk handelen van de belastingdienst rechtmatig moet zijn. Dit handelen moet in overeenstemming zijn met wet en rechtsbeginselen, zoals de beginselen van behoorlijk bestuur. Primair geldt daarbij in het belastingrecht dat bevoegdheden op de wet moet steunen (legaliteitsbeginsel) – zonder dat geen handelen van de fiscus, ook al zou dat vanuit economisch perspectief efficiënt zijn.

## 7.2 Legitimiteit en efficiency

In de economische benadering zijn sancties en pakkans op geen enkele manier verbonden met deze aanspraak van recht op aanvaarding en erkenning. Dat betekent dat sancties en pakkans geen moreel neutrale grootheden zijn in een nutsfunctie van rationele actoren die naar believen geoptimaliseerd kunnen worden om de gewenste *compliance* te bereiken. Bepaalde sancties kunnen immers niet legitiem zijn omdat zij strijdig zijn het proportionaliteitsbeginsel – ook al zouden ze volgens een economisch model toegepast moeten worden.

In dit economische rationele-keuzemodel lijkt het ook niet uit te maken om wat voor soort beslissingen en handelingen het gaat. Of het nu belasting betalen betreft, richting aangeven in het verkeer, of de keuze voor koffie of thee, de mens calculeert rationeel de kansen en kosten van zijn keuzeopties en eventuele regelovertreding. Moreel gezien zijn echter het niet-betalen van belasting en kleine verkeersovertredingen van een ander kaliber. Belastingen zijn immers een inherent moreel fenomeen. Zij vormen een financiële bijdrage aan de samenleving, waarbij de feitelijke verdeling van de lasten over de leden van de samenleving berust op de claim (aanspraak) dat dit een rechtvaardige distributie is.<sup>67</sup>

---

*beschouwingen over navordering, toezegging en fiscale vaststellingsovereenkomst*, Deventer: Gouda Quint 1998, p. 106 e.v.

<sup>65</sup> P. Ricoeur, ‘Who is the Subject of Rights’, in P. Ricoeur, *The Just*, Chicago / London: The University of Chicago Press 2000, p. 4. Het ideaal van morele autonomie houdt niet alleen de erkenning van de mens als rechtssubject in, maar ook als een persoon die een respectvolle bejegening verdient.

<sup>66</sup> Burgers als calculerende individuen behandelen lokt overigens calculeren uit. Het leidt tot een internalisering van calculerend gedrag als norm, dus tot een calculerende motivatie; J.L.M. Gribnau & R. Hamers, ‘Tax planning: spel met regels dat om ethisch houvast vraagt: I Regelgedreven interactie’, *WFR* 2011/6893, p. 154 e.v. (o.v.n. B.S. Frey & R. Jegen, ‘Motivation Crowding Theory’, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15 (2001) No. 5, p. 594-595).

<sup>67</sup> J.L.M. Gribnau, *Belastingen als moreel fenomeen. Vertrouwen en legitimiteit in de praktijk*, Den Haag: Boom fiscale uitgeverij 2013.

Deze dubbele aanspraak (als legitiem recht en als rechtvaardige verdeling van de lasten – en lusten) miskennen, betekent dat ook de bestrijding van *non-compliance* geen onderscheid zou moeten maken tussen verschillende soorten overtredingen. Mogelijk zou zelfs de hoogste opbrengst van rechtshandvingsalternatieven bepalend moeten zijn voor een handvingsstrategie. Mochten veel kleine verkeersovertredingen met een stevige en gemakkelijk te innen boete kunnen worden bestraft, dan zou daarvoor moeten worden gekozen. Of bepaalde normen moreel en maatschappelijk belangrijker zijn dan andere, en dus prioriteit moeten krijgen in de rechtshandhaving, is dan geen relevante vraag. Daarmee wordt miskend dat bepaalde normen zwaardere morele lading hebben dan anderen.

Evenzo zou binnen de fiscaliteit de rationele keuze moeten worden gemaakt voor het zoveel mogelijk opleggen van hoge verzuimboetes (beschouwd als het prijskaartje voor het niet-nakomen van fiscale verplichtingen). Deze worden geautomatiseerd opgelegd en kennen dus lage perceptiekosten voor de belastingdienst.<sup>68</sup> Bij de andere categorie bestuurlijke boetes, vergrijpboetes, speelt namelijk het persoonlijk motief een rol en het onderzoek daarnaar is vaak tijd- en geldrovend. De kosten-batenanalyse in het kader van een economisch efficiënte rechtshandhaving zou dan snel zijn gemaakt. Maar onvrede met een dergelijk boetebeleid kan leiden tot erosie van legitimiteit van de regels en de belastingdienst.<sup>69</sup> Daarom moet steeds zorgvuldig worden nagegaan of 'doelmatigheid bij de handhaving opweegt tegen de verliezen aan legitimiteit.'<sup>70</sup>

Uitgangspunt is uiteraard dat rechtshandhaving de norm dient te bevestigen, ook als dat op basis van een kostenbaten-analyse niet aangewezen is. Recht dat niet wordt gehandhaafd boet in aan gezag en vertrouwen.<sup>71</sup> Het niet handhaven van normen leidt tot legitimiteitsverlies; dit is het aspect van de normatieve aanspraak van het recht, dat niet te reduceren valt tot een kostenbaten-analyse. Daarbij zij opgemerkt dat legitimiteitsverlies kan leiden tot een verminderde *compliance*. Een verminderde *compliance* leidt overigens tot een moeizamere en duurdere rechtshandhaving.<sup>72</sup>

## 8. Beperkte rationaliteit

### 8.1 Ondernemingen en eigenbelang

De economische wetenschap wordt wel de pretentie verweten dat op basis van de *rational actor*-premissen modelmatig nauwkeurige voorspellingen kunnen worden gedaan. Maar die voorspellingen zijn vaak zwak verankerd in de empirie 'typically the predictions arise from the commonsense intuitions of the modeller, that is, from folk psychology, and following a series of formal analytical steps confirm commonsense.'<sup>73</sup> Maar intuïties moeten in de wetenschap juist getoetst worden aan de hand van empirische gegevens. En dat doen economische modellen traditioneel te weinig. 'Seldom are their conclusions tested to any depth with quantitative data.'<sup>74</sup> Dit geldt ook voor de veronderstelde rationaliteit van degenen die beslissen over het naleven of niet van plichten en regelconform handelen.

In het economische model kiest de rationele *actor* op basis van een afweging van kosten en baten de optie die voor hemzelf maximaal resultaat oplevert, zo is de vooronderstelling. Bij de beoordeling van die keuzeopties wordt alle beschikbare informatie betrokken. Laten we eens kijken naar een groep belastingplichtigen waarvan we intuïtief uit gaan dat zij rationeel handelen: ondernemingen. Zij zien rechtsregels, belastingen en fiscale verplichtingen als een kostenpost, zo stelt de rationele keuzebenadering. Bedrijven zouden dan regels overtreden, verplichtingen niet nakomen omdat dit een kostenbesparing oplevert. Tegenover de boven al genoemde *compliance* (nalevings)kosten

<sup>68</sup> Zij het dat een beroep van de belastingplichtige bij de rechter op het proportionaliteitsbeginsel regelmatig slaagt.

<sup>69</sup> Er vallen een drietal dimensies van legitimiteit, als normatieve reden (motief) tot naleving, te onderscheiden: draagvlak voor de regels zelf, draagvlak voor de achterliggende doelstellingen van regels en gezag van de overheid; vgl. Van Erp 2005 p. 24. Zie ook Gribnau 2013.

<sup>70</sup> Vgl. WRR 1988, p. 20.

<sup>71</sup> Vgl. L.P. Feld & B.S. Frey, 'Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated', *Economics of Governance*, 3 (2002) nr. 2, p. 87-99.

<sup>72</sup> Belastingplichtigen zijn zeer ontevreden over de verhouding tussen de hoogte van boetes in relatie tot de begane fout; Belastingdienst, *Fiscale monitor 2011: Hoofddijnen*, 2012, p. 17-18, < www.Belastingdienst.nl>; geraadpleegd 16 april 2012. Zie ook 'Mijn onbegrijpelijke overheid: Verslag van de Nationale ombudsman over 2012', *Kamerstukken II* 2012/13, 33 539, nr. 2, p. 20.

<sup>73</sup> E.O. Wilson, *Consilience: The Unity of Science*, London: Abacus 1998, p. 224.

<sup>74</sup> Wilson 1998, p. 224.



staan baten. Deze baten van naleving zijn het niet maken van de kosten die aan een overtreding verbonden zijn, maar kunnen ook het verwerven, behouden of verbeteren van een imago (zowel extern, het publieke imago, als intern) zijn. Van belang is hier dat 'de kosten en baten van regelnaleving verschillen per bedrijfstak'.<sup>75</sup> Belastingplichtigen dienen belasting te betalen en hun administratieve verplichtingen na te komen. Naast de eigen verplichtingen rusten op ondernemingen ook herendiensten. Deze kunnen per branche verschillen. Banken en verzekeringsmaatschappijen verstrekken bijvoorbeeld aanzienlijke hoeveelheden informatie aan de Belastingdienst over bankrekeningen en beleggingen van hun klanten.

Ondernemingen lijken op het eerste gezicht eerder te voldoen aan het beeld van de zuiver calculerende *actor* dan individuen. De kosten en baten – bepaald vanuit het perspectief van het bedrijf - kunnen inderdaad een rol spelen bij het al dan niet nakomen van verplichtingen door een bedrijf. Maar winstmaximalisatie als motief voor regelovertreding is niet vanzelfsprekend. Het bedrijfsbelang of morele opvattingen kunnen een dergelijke rationele winstmaximalisatie verhinderen. Uit onderzoek blijkt dat regelnalevers bovendien oog voor de kosten en baten op de lange termijn lijken te hebben, regelovertreders hebben dat minder. Daarbij is de bedrijfseconomische situatie van het bedrijf van belang – denk aan de situatie dat een bedrijf niet over de financiële middelen beschikt voor regelnaleving.<sup>76</sup> Maar het is ook mogelijk dat niet-naleving niet zozeer het gevolg is van een rationele keuze, maar juist van het ontbreken daarvan. De oorzaak daarvan kunnen 'organisatorische tekortkomingen' zijn.<sup>77</sup>

## 8.2 Cognitieve aspecten van naleving

Meer in het algemeen blijkt uit empirisch onderzoek dat de rationaliteit van de onderneming in dit opzicht niet onomstreden is. De rationaliteit van de kosten-batenanalyses van ondernemingen met betrekking tot naleving en overtreding van het recht wordt sterk beperkt door 'onvolledige informatie, en communicatie, tijdnood, inconsequente beoordelingcriteria en persoonlijke voorkeuren'.<sup>78</sup> In dit verband wordt wel gesproken van de 'incompetente onderneming': ondernemingen zijn nauwelijks in staat de kosten en baten van een wetsovertreding te berekenen. Mogelijk kan dit gegeven ook naar de fiscaliteit worden vertaald. Dat zou betekenen dat ondernemingen slechts een idee hebben van hun fiscale *compliance*-kosten.<sup>79</sup> Een onderneming kan 'incompetent' zijn vanwege allerlei feilbaarheden en tekortkomingen waardoor de onderneming soms niet in staat is de wet na te leven. Men kent de wet niet, of men kent de wet wel maar weet niet hoe men deze moet naleven, of men weet wel hoe men de wet moet naleven, maar mist hiertoe de middelen. Dit gebrek aan deskundigheid binnen de onderneming is te beschouwen als een gebrek aan professionaliteit.<sup>80</sup> Hierbij past de kanttekening dat door de almaar uitdijende belastingwetgeving, beleidsbesluiten en rechtspraak de complexiteit van het belastingrecht zodanig is dat de naleving van de fiscale normen steeds meer gespecialiseerde deskundigheid vereist. De *compliance*-kosten stijgen overigens dienovereenkomstig.

Hier zien we dat cognitieve aspecten bij naleving van belang zijn. Normadressaten dienen immers de geldende rechtsnormen te kennen willen zij die kunnen naleven. Door gebrek aan gespecialiseerde deskundigheid veroorzaakte onbewuste en ongewilde regelovertredingen vormen met name bij minder professionele groepen belastingplichtigen (bijvoorbeeld kleine bedrijfjes) een risicofactor. Publiciteit en voorlichting door de Belastingdienst en intermediairs (financiële dienstverleners) is daarom cruciaal om de kennis bij belastingplichtigen op peil te brengen en houden.<sup>81</sup> Het cognitieve aspect betreft niet alleen kennis van het geldende recht; met die kennis moet immers ook iets gedaan worden. Het gaat daarom ook om de wijze waarop regelgeving in de dagelijkse praktijk en

---

<sup>75</sup> Huisman 2005, p. 34.

<sup>76</sup> W. Huisman, *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 165. Hij laat aan de hand van de 'strain-theorie' zien dat er wel een onderscheid moet worden gemaakt 'tussen winstmaximalisatie en verliesminimalisatie als economisch motief voor regelovertreding.

<sup>77</sup> Huisman 2005, p. 35.

<sup>78</sup> Huisman 2001, p. 154. Huisman 2005, p. 42 wijst er overigens op dat klachten over de hoeveelheid voorschriften, de gedetailleerdheid en het eenzijdig opgelegde karakter vooral de klassieke vormen van regulering betreffen 'waarbij de normen door de overheid eenzijdig worden opgelegd.' Invloed op de invulling en toepassing van de regels in concreto, zoals dat bij horizontaal toezicht het geval is, zou hier verlichtend kunnen werken.

<sup>79</sup> Eelco van der Enden wees mij op dit punt, waarvoor dank.

<sup>80</sup> Huisman 2001, p. 188.

<sup>81</sup> Hierna zal blijken dat dit ook in het kader van de 'procedurele rechtvaardigheid' van belang is (zie paragraaf 12).

context van organisaties worden geïnterpreteerd en toegepast.<sup>82</sup> Van belang is dan hoe de fiscale verplichtingen binnen een bedrijf worden geherformuleerd en uitgewerkt. De vraag is ook op welke manier intern de relevante fiscale kennis wordt verspreid en controle wordt uitgeoefend op de toepassing daarvan.

## 9. Subjectieve inschattingen

Het rationeel handelende individu wordt in staat geacht perfect onzekerheid in te schatten. Dat zou dus ook gelden voor beslissingen van belastingplichtigen omtrent naleving van rechtsnormen en nakoming van rechtsplichten. Maar er is een spanning tussen de objectieve waarschijnlijkheid van een gebeurtenis en de subjectieve perceptie van mensen daarvan. Mensen hebben namelijk moeite met waarschijnlijkheid: het objectiveren en kwantificeren van kansen gaat ze vaak niet goed af. Imperfecte, subjectieve inschattingen van onzekerheid zijn uiteraard van invloed op de beslissingen die mensen op basis daarvan nemen. Subjectieve inschattingen van onzekerheid komen om een aantal redenen niet overeen met de objectieve bepalingen van onzekerheid. Het loont de moeite om iets uitgebreider hierop in te gaan.

Mensen zijn vaak overmatig optimistisch in hun inschattingen.<sup>83</sup> Dat blijkt bijvoorbeeld uit het bekende gegeven dat de meeste automobilisten denken dat ze bovengemiddeld goed autorijden. Een dergelijk optimisme geeft een prettig gevoel, maar beïnvloedt uiteraard de beslissingen van mensen.

Mensen zijn niet alleen onrealistisch optimistisch, ze gebruiken ook bepaalde vuistregels bij kansschattingen. Kahneman, Nobelprijswinnaar voor economie 2002 en Tversky hebben laten zien dat mensen mentale vuistregels gebruiken, ook wel heuristieken genoemd. Deze werken in het algemeen goed, maar ze kunnen ook problematisch zijn, omdat ze tot vergissingen leiden (*biases*).<sup>84</sup> Wat is dat, een heuristiek? Het is in essentie een 'verfijnde, gerichte procedure waarmee het scala van mogelijke oplossingen voor een probleem of een aantal mogelijke antwoorden op een vraag kan worden gereduceerd'.<sup>85</sup> Een voorbeeld is de beschikbaarheidsheuristiek: mensen laten zich bij hun inschatting van een kans op een bepaalde gebeurtenis vaak leiden door het gemak waarmee ze een situatie kunnen oproepen die lijkt op de situatie waarover ze een beslissing willen nemen. Het gemak waarmee mensen een recent voorbeeld voor de geest kunnen halen, beïnvloedt de inschatting van de kans; die wordt dan hoger geschat. Hun waarschijnlijkheidsoordeel wordt zo door een subjectieve factor beïnvloed.<sup>86</sup> Denk aan de inschatting van de kans op een controle door de belastingdienst. Die zal hoger worden ingeschat als men zich een recente controle herinnert, bijvoorbeeld een boekenonderzoek bij zichzelf of een collega-ondernemer. Als belastingplichtigen zich niet zo gemakkelijk een controle kunnen herinneren, zullen zij de kans daarop waarschijnlijk onderschatten. Interessant is dat de media hierbij een rol kunnen spelen. Als de media immers berichten over controles door de belastingdienst of speciale acties, zoals (destijds) actie Schuimkraag, actie Goudtand, of meer recent de KBLux-affaire, maar ook een FIOD-ECD inval, komt de mogelijkheid van een controle scherper 'op het netvlies' te staan. Dat beïnvloedt de inschatting van een kans op een controle.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> Vgl. Van Erp 2005, p. 16-17: 'In die context zijn niet zozeer de formele regels, maar sociale regels van toepassing die mensen binnen organisaties voor hun interacties hanteren, en die in meer of mindere mate kunnen afwijken van het wettelijke kader.'

<sup>83</sup> Van Dijk & Zeelenberg 2009, p. 33.

<sup>84</sup> D. Kahneman & A. Tversky [1974], 'Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases', in D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, London: Allen Lane 2011, p. 419 e.v.

<sup>85</sup> A.S. Reber, *Woordenboek van de psychologie. Termen, theorieën en verschijnselen*, Amsterdam: Bert Bakker 2010, p. 276. Kahneman 2011, p. 98 geeft een 'technische' definitie van heuristiek: 'A simple procedure that helps find adequate, though often imperfect, answers to difficult questions.'

<sup>86</sup> Kahneman 2011, p. 129 e.v. Dergelijke cognitive biases kunnen ook buiten de fiscale rechtshandhaving van belang zijn. E.J. McCaffery, 'Cognitive theory and tax', in C.R. Sunstein (ed.), *Behavioral Law and Economics*, Cambridge: Cambridge University Press 2000, p. 399 betoogt dat 'cognitive biases can help explain major structural features of our existing tax system that are otherwise difficult to understand, and that they must be taken into account in developing any general and normative theory of tax.'

<sup>87</sup> Vgl. Van Dijk & Zeelenberg 2009, p. 33. Zij noemen nog twee andere vuistregels die vertekening kunnen veroorzaken. De representativiteitsheuristiek, mensen laten zich bij hun kansschattingen leiden door de mate waarin een situatie lijkt op – representatief is voor – een situatie waar zij eerdere kennis over hebben, en de ankeringsheuristiek, mensen maken vaak een initiële inschatting die vervolgens aangepast wordt (dus een proces van 'ankering-en-aanpassing').

Maar niet alleen de subjectieve, vertekende, inschatting van onzekerheid is hier van belang. Ook de risico-voorkeur (preferentie) heeft grote invloed op de wijze waarop mensen omgaan met onzekerheid. De meeste mensen hebben een grote voorkeur voor zekerheid. Daardoor laten zij keuzeopties waarvan de kosten en opbrengsten zeker zijn veel zwaarder meewegen dan kosten en opbrengsten waarover zij onzeker zijn. Dit onevenredig zwaarder laten meewegen wordt wel het 'zekerheidseffect' genoemd.<sup>88</sup>

Met betrekking tot beslissingen van belastingplichtigen omtrent naleving is dan ook hun subjectieve perceptie van belang – die overigens vaak een misperceptie is. Het gaat niet om de objectieve waarschijnlijkheid van ontdekking en de zwaarte en hoogte van sanctieboetes.<sup>89</sup> Het klassieke economische model miskent dit.<sup>90</sup>

## 10. Eigenbelang

Een volgende, essentiële vooronderstelling is dat de voorkeuren en dus de keuzes van de rationele beslisser worden gestuurd door het nastreven van het eigenbelang. Dat is op het eerste gezicht al een boude vooronderstelling omdat een eeuwenoud verschijnsel als liefdadigheid dan krampachtig moet worden gereduceerd tot de behartiging van eigenbelang (bijvoorbeeld de zorg om het eigen zielenheil; een goed gevoel etc.?). Dit reductionisme laat al zien dat het de moeite loont om iets meer te zeggen over de veronderstelde (exclusieve) motivatie van eigenbelang. Een illustratie van de onjuiste presumptie van eigenbelang is de preferentie die men *strong reciprocity* noemt als verklaring van gedrag van individuen. Empirisch onderzoek bevestigt dat de aanwezigheid van maatschappelijke samenwerking om de sociale orde te handhaven en van collectief handelen om gemeenschappelijke doelen te bereiken. Mensen zijn gepredisposeerd tot coöperatief gedrag. Zij internaliseren wederkerigheidsnormen. Zij hebben de neiging (*preference*) zich te houden aan de normen van samenwerking (en deze te handhaven), ook als de kosten daarvan niet worden vergoed. Ze zijn bereid de uitvreters te straffen – ook als ze daar zelf nadeel van ondervinden. Hun gedrag heeft 'a motivational basis in strong reciprocity and not simply long-term material self-interest.'<sup>91</sup> De meeste mensen willen in deze zin rechtvaardig zijn. Ze zullen verontwaardigd zijn als anderen denken dat ze dat niet zijn. Tegelijkertijd verwachten ze ook van anderen dat ze rechtvaardig zijn; zijn deze anderen (zelfzuchtigen) dat niet dan zijn ze bereid hen te straffen. Dit is een inzicht dat van belang is voor *compliance*vraagstukken in het belastingrecht. Deze empirische bevinding moet namelijk gevolgen hebben voor de fiscale handhavingsinspanningen van de belastingdienst. Enkel rationeel calculeren en enkel handhaven als dat op grond van een kostenbaten-analyse geïndiceerd is, volstaat niet. Handhaving enkel daar waar een maximaal nut (dus (netto-)opbrengst) wordt verwacht, dus de hoogste opbrengst tegenover de laagste perceptiekosten, strijdt met het rechtvaardigheidsgevoel van belastingplichtigen (en kan nadelige gevolgen hebben voor hun *compliance*; zie paragraaf 12) De belastingdienst zal in voldoende mate *compliance* bij *free riders* moeten afdwingen ook als dat wellicht op basis van een kostenbaten-analyse niet direct prioriteit zou verdienen. Dat volgt op zich al uit de (rechtsstatelijke) eis dat het recht tot gelding moet komen. Deze rechtshandhaving moet ook voldoende zichtbaar zijn. Zichtbare handhaving 'bevestigt' zo de norm – ook voor de goedwillende belastingbetalers.<sup>92</sup> Daar is de integriteit van de norm en het rechtvaardigheidsgevoel mee gediend.

---

<sup>88</sup> Kahneman 2011, p. 311-314. Uitvoerig over deze 'prospect theory' die is gebaseerd op subjectieve inschattingen en aversie van verlies (in plaats van risico aversie) E. Kirchner, *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge: Cambridge University Press 2007, p. 132 e.v. Maar hoewel 'prospect theory has received considerable support in tax research, several studies suggest limited validity' (p. 146).

<sup>89</sup> J. Shaw, J. Slemrod and J. Whiting, 'Administration and Compliance', in *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies (IFS) ed., Oxford: Oxford University Press 2010, p. 1115.

<sup>90</sup> Vgl. F. Cowell, 'Carrots and Sticks in Enforcement', in H.J. Aaron & J. Slemrod, *The Crisis in Tax Administration*, Washington: Brookings Institution Press 2004, p. 250: 'One of the main reasons for the failure of the TAG model is a popular misperception of the probability of audit.'

<sup>91</sup> Bowles & Gintis 2008, p. 176.

<sup>92</sup> Volgens T.P.M. Schmit, 'Corporate governance in de fiscaliteit', in P. Essers e.a. (red.), *Met recht. Liber Amicorum Theo Raaijmakers*, Deventer: Kluwer 2009, 'heeft de onderneming recht op controle en daarmee de bevestiging dat zij het goed doet.'

Experimenteel economisch onderzoek laat dan ook aanzienlijke afwijkingen zien van de voorspellingen die zijn gebaseerd op het gebruikelijke *homo economicus* model.<sup>93</sup> Honderden experimenten in tal van landen laten zien dat mensen in aanvulling op hun materiële resultaat sociale voorkeuren hebben: 'they care about fairness en reciprocity',<sup>94</sup> are willing to change the distribution of material outcomes among others at a personal cost to themselves'. Bovendien zijn mensen bereid diegenen te belonen 'who act in a pro-social manner while punishing those who do not, even when these actions are costly.' De sociale wetenschapper Tilly concludeert na een bespreking van dit soort onderzoeksresultaten: 'Over a wide range of populations, and perhaps over humanity, people care not merely about self-interest but also about justice.'<sup>95</sup>

Boven zagen we dat recht een morele lading heeft, het is gericht op het realiseren van rechtvaardigheid in een samenleving. Hier zien we dat dit streven naar rechtvaardigheid tegemoet komt aan een reële behoefte van mensen. Zij willen immers hun persoonlijke en maatschappelijke leven niet reduceren tot het nastreven van eigenbelang. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat de motivatie van eigenbelang niet belangrijk voor het menselijk handelen is, maar het eigenbelang heeft beslist niet het laatste woord.

## 11. Mensen zijn prosociaal

### 11.1 Niet enkel eigenbelang

Rechtshandhaving dient niet enkel de norm te bevestigen, ook als dat op basis van een kostenbaten-analyse niet aangewezen is (paragraaf 7.2). Het recht en het rechtvaardigheidsgevoel van mensen vragen immers dat *free riders* worden gecorrigeerd. Maar de belastingdienst dient zich ook te realiseren dat de meeste belastingplichtigen een positieve instelling ten aanzien van belastingen hebben.

Aan de ene kant van het spectrum zijn er dus de belastingplichtigen die bereid zijn tot naleving van de fiscale normen en nakoming van hun verplichtingen, aan de andere kant zijn er de *free riders*. Een louter economische benadering doet geen recht aan dit verschil in gedrag en motivatie. In dit model is immers geen ruimte te differentiëren naar de bereidheid van burgers tot naleving van hun fiscale verplichtingen omdat zij geacht worden altijd te streven naar minimalisering van hun fiscale verplichtingen. *Compliance* wordt zo negatief benaderd. Het enige dat voor de belastingplichtigen zou tellen, is de waarschijnlijkheid van de ontdekking van *non-compliance* en de kans op een sanctie (waarbij de hoogte van mogelijke boete ook een rol speelt). De vraag is of dat nu echt de enige redenen zijn waarom burgers aan hun fiscale verplichtingen voldoen.

Nu volstaat in het algemeen het zetten van een paar stappen in de wereld om te zien dat mensen inderdaad door eigenbelang gedreven gedrag vertonen. Maar het is niet zo dat iedereen zich altijd en alleen door eigenbelang laat leiden. Mensen zijn in bepaalde mate prosociaal in hun gedrag, zelfs jegens volslagen vreemden (ze helpen bijvoorbeeld een onbekende bij autopech<sup>96</sup>).<sup>97</sup> Schreef Adam Smith niet al: 'How selfish soever man may be supposed, there is evidently some principles in his nature, which interest him in the fortune of others, and render their happiness necessary to him, though he derives nothing from it except the pleasure of seeing it.'<sup>98</sup> Het streven naar eigenbelang mag dus zeker niet worden verabsoluteerd. Uit empirisch onderzoek blijkt overigens dat mensen denken dat zij en andere mensen sterker door eigenbelang gemotiveerd zijn dan dat in werkelijkheid het geval is (*the myth of self-interest*).

<sup>93</sup> Henrich geciteerd in C. Tilly, *Credit and Blame*, Princeton: Princeton University Press 2008, p. 51. Interessant is nog de bevinding dat 'general public payoffs to cooperation within the population promoted higher levels of altruism.'

<sup>94</sup> Wederkerigheid is dus ook van belang in de fiscale rechtsbetrekking, ondanks dat deze (juridisch) asymmetrisch van aard is, vanwege de ongelijke verdeling van bevoegdheden, rechten en plichten (vgl. paragraaf 4).

<sup>95</sup> Tilly 2008, p. 53. Hierna, in paragraaf 12, zal blijken dat onder 'justice' ook procedurele rechtvaardigheid moet worden begrepen.

<sup>96</sup> Hier is het wederkerigheidsbeginsel de grondslag voor (morele) verplichtingen; M. Sandel, *Justice: What's the Right Thing to Do?*, New York: Farrar Straus and Giroux 2009, p. 144 e.v. Vgl. J.L.M. Gribnau, 'Fiscale ethiek: wederkerige verantwoordelijkheid voor de integriteit van het belastingrecht', in *Belastingen en ethiek, Preadviezen en bespreking preadviezen*, Geschriften Vereniging voor Belastingwetenschap no. 243, Deventer: Kluwer 2011, paragraaf 1.2

<sup>97</sup> J. Potters & H. Prast, 'Gedragseconomie in de praktijk', in Tiemeijer, Thomas & Prast (red.) 2009, p. 54 e.v. De omgeving is vaak wel belangrijk, anderen dienen ook bereid te zijn zich sociaal te gedragen, men wil geen 'gekke henkie' zijn (zie paragraaf 12).

<sup>98</sup> A. Smith, *The Theory of Moral Sentiments* [1759], Indianapolis: Liberty Fund 1976, I.i.1, p. 9.



Prosociaal gedrag en het streven naar eigenbelang treft men dus in wisselende mate aan. Mensen verschillen daarnaast in de mate waarin zij zich willen inspannen voor een groep, organisatie of gemeenschap waartoe zij behoren. Iedereen herkent dit beeld. De een staat altijd voorop als er iemand moet worden geholpen of een vervelend karwei voor de groep moet worden gedaan. Er zijn er ook die zich nooit als vrijwilliger daarvoor melden. En er zijn er die zich zoveel mogelijk drukken.<sup>99</sup> Omdat mensen vaak aanzienlijke ruimte hebben bij het bepalen van de omvang en de intensiteit van hun sociale inspanning, is het van belang te weten welke motivaties, welke drijfveren, daarbij een rol spelen. Sociale wetenschappers erkennen dat mensen worden gedreven door *mixed motivations* in hun sociale interactie. Hieronder vallen zowel de drijfveer van het instrumentele eigenbelang, de korte termijn winst en verlies berekening, als de motivatie om samen te werken. 'So to some extent people are motivated to cooperate, and to some extent to act out of personal self-interest.'<sup>100</sup> Mensen zijn dus zelden puur idealistisch of puur egoïstisch in hun drijfveren. Indien deze intrinsieke motivatie tekort schiet kan die worden aangevuld met extrinsieke motivatie (regels, wetten, financiële prikkels, e.d.).<sup>101</sup> Deze mix van motivatie moet gevolgen hebben voor het onderzoek naar handhaving en *compliance*. Een analyse van fiscale rechtshandhaving en *compliance* die enkel uitgaat van een door eigenbelang gemotiveerde belastingplichtige is te beperkt.<sup>102</sup>

### 11.2 Intrinsieke motivatie en legitimiteit

Belangrijk, zo betoogt de sociaal-psycholoog Tyler, is te zien dat intrinsieke motivaties voortkomen uit houdingen en waarden, 'such as feelings about the legitimacy of group authorities or about commitment to the group.'<sup>103</sup> Houdingen en waarden geven mensen persoonlijke redenen om samen te werken (*acting cooperatively*). Dit geldt juist niet voor extrinsieke redenen zoals de mogelijkheid een voordeeltje te behalen of het risico gestraft (beboet) te worden. Dit wil niet zeggen dat het materiële eigenbelang van mensen niet in het geding is als ze beslissen om al dan niet samen te werken, maar het moet sterk worden gerelativeerd.<sup>104</sup> Veel mensen hebben dan ook een morele drempel ten aanzien van het overtreden van regels; dat geldt ook voor ondernemingen. Zij willen niet (enkel) winst maken tot elke prijs.<sup>105</sup> Normen en waarden zijn daarbij belangrijke elementen van de bedrijfscultuur die invloed hebben op de normatieve opvattingen over regelnaleving. De bedrijfscultuur kan zo de morele motivatie bieden om regels na te leven (of juist te overtreden).<sup>106</sup> Morele opvattingen zijn een sterke stimulans tot regelnaleving.<sup>107</sup> Dit is een belangrijk gegeven voor het vraagstuk fiscale rechtshandhaving. De meeste belastingplichtigen zijn dus prosociaal in hun houding jegens belastingen; ze hebben oog voor het algemene belang, het grote(re) belang dan hun eigenbelang.<sup>108</sup> Fiscale rechtshandhaving zal daarom niet enkel gericht moeten zijn op niet-naleving. Het doel zal - in de brede visie op fiscale rechtshandhaving - ook positief moeten zijn, namelijk gedragsbeïnvloeding ter bevordering van de *compliance*. Handhaving kan dus niet enkel uitgaan van een door eigen belang gemotiveerde belastingplichtige.<sup>109</sup> Daarbij zou ook het aanknopen bij de intrinsieke motivatie van belastingplichtigen een belangrijk uitgangspunt moeten zijn. Enerzijds kan deze intrinsieke motivatie worden versterkt door legitiem handelen van de belastingdienst. De Belastingdienst dient daarom permanent te trachten gezag te verwerven zodat zijn legitimiteit wordt bevorderd. Anderzijds zou de belastingdienst in zijn handhavingsstrategie rekening moeten houden met de uiteenlopende (mixturen van) morele motivaties bij verschillende groepen belastingplichtigen. Daarbij

<sup>99</sup> T.R. Tyler, *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations*, Princeton: Princeton University Press 2011, p. 19.

<sup>100</sup> Tyler 2011, p. 20. Zie uitvoerig: Van Steenberghe 2013, § 6.3 e.v.

<sup>101</sup> Potters & Prast 2009, p. 57.

<sup>102</sup> M. Wenzel, 'Tax Compliance and the Psychology of Justice: Mapping the Field', in Braithwaite (ed.) 2003, p. 42.

<sup>103</sup> Tyler 2011, p. 26.

<sup>104</sup> 'However, people are not deciding whether to cooperate by looking for a direct linkage between their cooperation and their material self-interest'; Tyler 2011, p. 26.

<sup>105</sup> Huisman 2001, p. 155.

<sup>106</sup> Huisman 2005, p. 38-39. Hij wijst hier op het belang van norminternalisatie binnen het bedrijf.

<sup>107</sup> Huisman 2001, p. 260.

<sup>108</sup> Gribnau 2013, p. 97 e.v.

<sup>109</sup> Vgl. K. Hobson, 'Championing the Compliance Model: From Common Sense to Common Action', in Braithwaite (ed.) 2003, p. 131 e.v.

zal ook – realistisch - rekening moeten worden gehouden met de aanwezige motivatie van het eigenbelang in de vorm van een korte termijn kosten baten-analyse.

De intrinsieke motivatie zal dan voor zover die overheerst wordt door het eigenbelang, zonodig ‘gecorrigeerd’ moeten worden door een extrinsieke motivatie, bijvoorbeeld in de vorm van de mogelijkheid van het verkrijgen van een beloning of het geconfronteerd worden met sancties. De intrinsieke motivatie tot samenwerken is dus van groot belang voor de bereidheid om fiscale verplichtingen na te komen en dient daarom gekoesterd te worden.

## 12. Conditioneel coöperatieve instelling

Toch betekent het gegeven van prosociaal gedrag geen onvoorwaardelijke bereidheid tot samenwerking; er is een relatie met het – gepercipieerde – gedrag van anderen. Theorieën over prosociaal gedrag onderzoeken fiscaal handelen niet geïsoleerd maar in de sociale context waarin *compliance* plaatsvindt. Sociaal gedrag, sociale samenwerking is immers een kwestie van samen iets doen. Het gedrag van andere belastingplichtigen kan dan van belang zijn. Het gaat namelijk om sociale samenwerking waarbij op ieder bepaalde fiscale plichten rusten.

‘Taxpayers may be willing to pay their taxes conditionally, depending on the pro-social behavior of other taxpayers.’<sup>110</sup> Het gaat dus om voorwaardelijk prosociaal fiscaal gedrag. Hier biedt een descriptieve, empirische psychologische benadering een belangrijke aanvulling op het (neo-)klassieke economische omdat die niet uitgaat van een geïsoleerde rationale beslisser maar van ‘een sociaal individu dat zich rekenschap geeft van zijn/haar relaties met anderen.’<sup>111</sup>

Empirisch onderzoek naar belastingmoraal geeft sterke aanwijzingen voor de conditioneel coöperatieve aard van gedrag. Belastingplichtigen rapporteren een zeer sterk positief verband tussen hun eigen fiscaal gedrag en hun verwachtingen omtrent het gedrag van anderen. Als iemand denkt dat veel anderen belasting ontduiken, dus hun fiscale verplichtingen niet nakomen, dan is de kans dat deze persoon dat zelf doet een stuk groter.<sup>112</sup>

Belastingbetalers verwachten dan ook van elkaar dat zij hun fiscale verplichtingen nakomen en dat naleving daarvan zonodig wordt afgedwongen. Corrigeren is dus niet alleen vereist op grond van het recht en het rechtvaardigheidsgevoel (zie paragraaf 10), maar ook omwille van de compliance.

Het gedrag van belastingplichtigen wordt bepaald door zijn verwachtingen. Uit onderzoek blijkt dat belastingontduikers vaak te negatief denken over de belastingmoraal van anderen. ‘An individual taxpayer is influenced strongly by his perception of the behavior of other taxpayers. If taxpayers believe tax evasion to be common, tax morale decreases.’<sup>113</sup> Als zij daarna (naar waarheid) worden geïnformeerd dat minder mensen de belastingen ontduiken dan zij denken, claimen ze vervolgens significant minder aftrekposten dan een controlegroep die niet is geïnformeerd over het feitelijke gedrag van anderen.<sup>114</sup> Dit geeft aan dat verwachtingen omtrent het prosociale gedrag van anderen een direct effect hebben op ons eigen gedrag.<sup>115</sup>

Hier speelt wederkerigheid dus een belangrijke rol. Het gaat om een conditionele bereidheid tot samenwerken, dus fiscale verplichtingen na te komen. Zij berust immers op een waargenomen coöperatief gedrag van andere belastingplichtigen. Naleving wordt dan verzekerd als belastingplichtigen krijgen wat ze verdienen gegeven hun gedrag. Deze wederkerigheid kan men ook conceptualiseren in de vorm van een soort impliciete overeenkomst die burgers en overheid hebben gesloten. Deze overeenkomst brengt kosten en baten met zich. Belastingplichtigen gedragen zich dan overeenkomstig de voorwaarden van die overeenkomst zolang andere belastingplichtigen en de fiscale

<sup>110</sup> B.S. Frey & B. Torgler, ‘Tax Morale and Conditional Cooperation’, *Journal of Comparative Economics* 35 (2007) 136–159, p. 137.

<sup>111</sup> D. Hessing & H. Elffers, ‘Een belasting voor de rechtseconomie? Een blik op twintig jaar onderzoek naar belastingontduiking’, in K. Raes & H. Willekens (red.), *Economische verklaringen van het recht*, 's-Gravenhage: VUGA 1994, p. 99.

<sup>112</sup> Potters & Prast 2009, p. 56. Een mogelijk probleem met dit soort onderzoek is, zo merken ze op, dat de causaliteitsrelatie niet scherp is.

<sup>113</sup> Frey & Torgler 2007, p. 153; ‘Alternatively, if they believe others to be honest, tax morale increases.’

<sup>114</sup> Een ander voorbeeld is te vinden in Cabinet Office and Behavioural Insights Team 2012 : ‘by making simple changes to tax letters, explaining that most people in the local area had already paid their taxes, repayment rates were boosted by around 15 percentage points.’

<sup>115</sup> Potters & Prast 2009, p. 56. Zij signaleren dat ook bij het geven aan goede doelen conditionele coöperatie een belangrijke rol lijkt te spelen.

overheid aan de voor hen geldende verwachtingen voldoen.<sup>116</sup> De overheid dient voor publieke goederen te zorgen die de moeite waard zijn. De belastingdienst dient dan dat te zorgen dat *free riding* onaantrekkelijk is. Hij moet ook over bevoegdheden beschikken om naleving af te dwingen, maar deze niet misbruiken jegens belastingplichtigen die bereid zijn tot nakoming. Dat vereist een klimaat waarin samenwerking gedijt. De belastingdienst 'has a role – if not a duty – on fostering a climate of compliance.'<sup>117</sup> Zo wordt ervoor gezorgd dat voor de deelnemers aan het contract de opbrengsten groter zijn dan de kosten. Dat contract is dus een symbool voor samenwerking waarna ieder zijn bijdrage dient te leveren – zonodig wordt die door de belastingdienst afgedwongen. Deze samenwerking zelf is niet mogelijk zonder wederkerigheid, enkel wederkerig gedrag kan coöperatieve afspraken, regelingen en instituties (*cooperative arrangements*) in stand houden. Mensen beschikken over specifieke cognitieve mechanismen om informatie te verwerven die van belang is voor deze contractuele nakoming.<sup>118</sup> De mens wil immers de omgeving en wereld om hem heen begrijpen en zoekt daarom naar informatie. Hij gebruikt zijn cognitieve capaciteiten om bewust kennis te verwerven. Hij verwerft kennis over (vaak abstracte, onbekende) anderen en hun gedrag met wie hij samenwerkt.<sup>119</sup> Mensen kunnen meer en minder actief op zoek gaan naar informatie.<sup>120</sup>

Een specifiek cognitief mechanisme dat van belang is voor naleving is de perceptie van belastingplichtigen dat ze rechtvaardig worden behandeld en bejegend (*procedural fairness*). Bij procedurele rechtvaardigheid gaat het niet zozeer om juridische of (anderszins) formele procedures, maar gaat het om de perceptie van mensen van een goede, correcte, respectvolle, eerlijke behandeling.<sup>121</sup> Deze vorm van kennis over de rechtvaardigheid van de belastingdienst is extra belangrijk nu de burger vaak de kennis ontbeert over het belastingrecht en dus niet weet of de beslissing van de belastingdienst inhoudelijk juist is. De burger heeft onvoldoende informatie om tot een goed, afgewogen oordeel te komen. Hij weet namelijk vaak niet hoe de beslissing in vergelijkbare gevallen is uitgevallen (distributieve rechtvaardigheid). Verwachtingen die burgers koesteren met betrekking tot procedurele rechtvaardigheid zijn dan een mechanisme waarmee individuen evalueren in welke mate grote organisaties als de belastingdienst hun 'contractuele verplichtingen' waar maken.<sup>122</sup>

Deze procedurele rechtvaardigheid is ook van belang voor de vraag of er sprake is van legitieme handhaving. Handelen in overeenstemming met het recht is daartoe tegenwoordig niet meer voldoende. Achter de (juridische) fiscale rechtsbetrekking ligt immers een sociale betrekking tussen inspecteur en belastingplichtige.<sup>123</sup> Er is meer nodig dan enkel juridische legitimiteit – dus handelen volgens wet en rechtsbeginselen. Rechtmatige handhaving

---

<sup>116</sup> 'The basic argument is that taxpayers obey the terms of an implicit tax contract as long as other taxpayers and the tax government meet their expected roles'; J.T. Scholz, 'Comment', in Aaron & Slemrod (eds.) 2004, p. 261. Vgl. A.F.M. Brenninkmeijer, 'Nakoming van rechtsnormen: tussen orde en chaos', in Barkhuysen, Den Ouden & Polak 2005, p. 233; hij koppelt dit vervolgens aan de door de regering voorgestane een minder eenzijdige toezichts- en controlerelatie tussen bestuursorgaan en burger. Brenninkmeijer pleit hier voor horizontalisering – in het licht van de wederkerigheid van het contract.

<sup>117</sup> Cowell 2004, p. 251. Vgl. over een dergelijk 'synergistisch klimaat': E. Kirchler, E. Hoelzl & I. Wahl, 'Enforced Versus Voluntary Tax Compliance: The "Slippery Slope" Framework', *Journal of Economic Psychology* 29 (2008), p. 210-225.

<sup>118</sup> Vgl. Scholz 2004, p. 263: 'Cognitive mechanisms of trust, commitment, reciprocity, vengeance and other behavioral strategies [...] can increase the credibility of contractual commitment.'

<sup>119</sup> Vgl. K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011, p. 10 e.v.

<sup>120</sup> Van den Bos 2011, p. 11 betoogt dat het informatie vergaren door de burger niet per se actief hoeft te zijn, maar dat deze ook lui kan wachten op welke informatie toevalligerwijs langskomt. Daarom moet de overheid alles in het werk 'stellen om te zorgen voor het gemakkelijk beschikbaar maken van goede, eenvoudig te verwerken informatie waar de burger wat mee kan en behoefte aan heeft.'

<sup>121</sup> Naast procedurele rechtvaardigheid wordt ook wel interactionele rechtvaardigheid onderscheiden: de burger dient het gevoel te hebben dat hij beleefd, inlevend en met respect wordt behandeld; zie Gribnau 2013, p. 108-110 en Van Steenberghe 2013, § 5.8.4.

<sup>122</sup> Scholz 2004, p. 264; zie ook p. 265: 'the unconscious heuristic triggered by perceived breaches of procedural justice is part of a repertoire of cognitive and social mechanisms that provide the function of supporting compliance by making compliance contingent on the behavior of others.'

<sup>123</sup> J.L.M. Gribnau, 'Legitieme belastingheffing: recht, governance en vertrouwen', in A.C.G.A.C. de Graaf, S.J.C. Hemels & J.C.M. van Sonderen (red.), *'k Moet eerlijk zeggen. Vriendenbundel Henk van Arendonk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

dient het uitgangspunt te zijn. Maar daarnaast dient er sprake te zijn van procedurele rechtvaardigheid.<sup>124</sup> Strikt juridisch, legalistisch, handhaven kan ook ten koste van vertrouwen gaan en daarmee ten koste van de procedurele rechtvaardigheid.<sup>125</sup> Procedurele rechtvaardigheid bevordert de *compliance* (*fair process effect*). Procedurele rechtvaardigheid is dus van groot belang voor de fiscale rechtshandhaving. Dat betekent dat niet enkel de uitkomst van een fiscaal geschil maar ook de kwaliteit van de interactie tussen Belastingdienst en belastingplichtige van belang is voor compliance (anders dan in het *rational actor* model wordt veronderstelt; zie paragraaf 6.1). Zo blijken aspecten van menselijk gedrag in relatie tot anderen van belang. Dat is het domein van de sociale wetenschappen die daarmee een onmisbare invalshoek op handhaving en compliance bieden. Een louter (klassiek) economische benadering van het *compliance*-vraagstuk is daarom een te beperkte en dus onjuiste benadering.<sup>126</sup> Hier past, als elders, een meer op de empirische gedragswetenschappen georiënteerde beoefening van de economische wetenschap (*behavioral economics*<sup>127</sup>). Psychologie, en meer algemeen de (empirische) sociale wetenschappen, en economie zijn hier dus beide van belang.<sup>128</sup> Zij vormen een aanzienlijke verrijking voor de traditionele (belasting)rechtswetenschap.

### 13. Afronding

Fiscale rechtshandhaving en *compliance* zijn fundamentele vraagstukken in de moderne staat waar het maatschappelijk en persoonlijk leven in vergaande mate is gefiscaliseerd. Deze bijdrage laat zien dat een eenzijdig (neo-klassieke) economische benadering van fiscale rechtshandhaving onvoldoende recht doet aan het gegeven dat het gaat om de uitoefening van juridische bevoegdheden en dat fiscale *compliance* rechtsplichten betreft met een normatieve (morele) dimensie. Daarnaast doen de onderliggende gedragspremissen geen recht aan tal van eigenaardigheden van het menselijk gedrag. Een aantal daarvan zijn hiervoor aan een kritische beschouwing onderworpen. Sociale wetenschappen bieden hier relevante inzichten.

De conclusie moet dan zijn dat fiscale rechtshandhaving en *compliance* veel aspecten kennen die vanuit diverse wetenschappelijke disciplines op uiteenlopende wijzen geconceptualiseerd en gemodelleerd. Elke discipline heeft daarbij haar eigen kenmerkende onderzoeksmethodologie. Hier toont zich de noodzaak van een multidisciplinaire bestudering van fiscale rechtshandhaving.

---

<sup>124</sup> A.F.M. Brenninkmeijer, K. van den Bos & E. Roëll, 'Over het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten', *RM Themis* 2012/4, p. 178-181, in reactie op B.C.J. van Velthoven, 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *RM Themis* 2011/1, p. 7-16.

<sup>125</sup> Vgl. M. Hertogh, 'Van naleving naar beleving van regels', in Barkhuysen, Den Ouden en Polak 2005, p. 50 e.v. Rigide de letter van de wet afdwingen moet dus worden onderscheiden van rechtmatige handhaving. Rechtmatigheid is steeds vereist.

<sup>126</sup> Nina Olson, 'Reflections of the National Taxpayer Advocate on the U.S. Tax System', in Walpole & Evans (eds.) 2009, p. 72. Zie ook McCaffery 2000, p. 398, die stelt dat interdisciplinaire benaderingen van belastingen tot nu toe worden gedomineerd door economen – die waardevolle bijdragen hebben geleverd.

<sup>127</sup> Vgl. Sunstein (ed.) 1998 en De Coninck 2011.

<sup>128</sup> Vgl. Alm, E. Kirchler & S. Muehlbacher, 'Combining Psychology and Economics in the Analysis of Compliance: From Enforcement to Cooperation', *Economic Analysis & Policy*, 42 (2012) nr. 2, p. 133 – 151.